

生活困窮者・就労困難者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究報告

－厚生労働省 平成24年度 社会福祉推進事業－

連合総研は社会的困窮者や就労困難者たちに対する支援策を強化していくために、これまで実施されてきた各種の施策についての検証が必要との問題意識から、2011年に「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」や「第二のセーフティーネットの活用実態と利用者の声」を取りまとめた。そして、今回「社会的困窮者・就労困難者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究」（主査：福原宏幸 大阪市立大学教授）に取り組むこととし、厚生労働省の平成24年度社会福祉推進事業に取り上げられたことから、本研究調査を立ち上げた。

6回にわたる委員会では、これまでに実施されてきた各種の施策が、当事者たちにとって効果的なものであったか、使い勝手の良いものであった

か、実際に現場で実務に携わっている委員の報告等を踏まえて検証を行った。そして全国28か所の社会的困窮者、就労困難者支援に取り組んでいる支援団体・NPOや行政窓口に対するヒアリング調査を実施した。そのうえで、今後の施策のあり方についての具体的な議論を行った。

研究調査の過程では、既存の国や自治体の制度を最大限活用し、懸命に社会的困窮者や就労困難者の支援にあたっている方々の熱意と御苦勞を感じ取るとともに、各種支援策の活用状況、相談の傾向、支援対象者の特徴、就職実績、制度の使い勝手についての評価や今後に向けての要望と期待を把握することができた。

ここでは、その概要を紹介する。

1. ワーキングプア問題と求職者支援制度 (執筆：福原宏幸主査)

リーマンショック後の緊急人材育成支援事業から、恒久法としての求職者支援制度ができる過程で、職業訓練としての位置づけが強まり、生活保障という性格が弱められた。就職困難者の中でも比較的就職に近い人を選抜して訓練に誘導する傾向が強まり、その結果就職に遠い人を排除することとなってしまったことは、問題を含んでいる。しかし、就職困難者向けの職業訓練が十分でなかった日本社会においてこうした制度が誕生したことの意義は大きい。また、就職率等において、成果があがっていることも評価すべきだろう。

残された問題は、就職から遠い困難者たちへの支援である。これらの人びとにとっては専門的な職業訓練はハードルが高く、それに先立って就労体験によって就労と生活のリズムを回復するなどの課題を解決することが求められる。この問題に、政府はどう応えるのかという課題が残ることになった。この課題への回答は、その後新たに導入が予定されることになった生活困窮者支援制度にゆだねられることになったとみてよいだろう。

今回の調査で、厚生労働省の担当者は、これに関連して次のように語っている。「(生活困窮者支援制度という)支援によって一般就労の可能性が高まれば、各種の雇用施策の活用が可能となり、生活困窮者の社会経済的自立につながるのではないかと。求職者支援制度についても、雇用施策のひとつとして活用されるものである」。これは、生活困窮者支援制度における就職準備事業と中間的就労を組み合わせた支援から、さらに求職者支援制度の活用へとつなぐルートが切り拓かれる可能性を示唆したものとかがえる。今後、この点についての検討が進むことを期待したい。

他方、就職に遠い就職困難者に対する職業訓練や就労体験機会の提供を重視しようとする事業者や自治体においては、さまざまな対応策を模索していることもわかった。NPO法人文化学習協同ネットワークでは、特例措置を活用して求職者支援制度でのひきこもりの若者就労支援に取り組んでいた。A'ワーク創造館でのヒアリングによれば、大阪市は独自の「ジョブアタック事業」を実施し、生活保護受給者向けの職場チャレンジ学習コースを設け、そのあともう一つ上のコースへと移行できるラダーをつくることで就職につなげていく制度を構築した。

こうした、地方自治体での取り組みにも期待したいところである。

また、この制度を利用する生活困窮者に対して、キャリアラダーを保証する仕組みの構築とあわせて、生活問題をはじめとするさまざまな相談を受ける体制をどう確保するかが重要な課題である。もちろん、パーソナル・サポート・モデル事業の延長上に再設計がめざされている総合相談センターがそうした機能をもつことが期待されるが、ハローワークや求職者支援制度による訓練実施者においても、充実した相談体制を構築することが望まれている。こうすることで、就労支援体制と相談体制がより包括的で重層的なものとなることが期待されている。

2. 居住権保障の貧困と住宅手当制度 (執筆：山田育男委員)

住宅手当緊急特別措置事業もまた、リーマン・ショック後の多くの失業者、住居喪失者が出たことへの対応であった。これは、厚生労働省が緊急的な対策として2009年10月より開始した第二のセーフティーネット（住宅手当制度）であり、住居を失った離職者または失うおそれのある離職者を対象に、6ヶ月間の家賃を支給して住居を確保し、その間に安定した仕事に就くようハローワークや自治体が支援する事業である。この制度の第1の問題は、「制度の認知度が低い」ことにある。住居を喪失するおそれのある人も住居を喪失している人も、制度を早めに知っていれば生活困窮（預貯金なし・家賃滞納等）に至らなかったのではないかと思われる。制度の認知度を高めることができれば、離職ただけで生活困窮に至る状況を回避でき、早期に生活再建・自立の道筋が立てられ、生活保護を受給しなくても済むだろう。

第2の問題は、「制度の使い勝手が悪い」点である。一般には、住宅手当制度の対象要件はシンプルであり、提出書類も複雑ではない（退職証明書・身分証明書・収入証明・通帳確認等）。その意味では、「制度の使い勝手は良い」という結果が出た（練馬区、葛飾区、野洲市のヒアリングから）。しかし、住居喪失者が住宅

手当を利用するには敷金等の確保のために社会福祉協議会の貸付を利用せざるを得ないが、この貸付において不可となることが多いために住宅手当もまた利用できないことが多いことがわかった。その意味で、すでに住宅をなくした人にとっては、「制度の使い勝手が悪い」ものとなっている。

第3に、住宅手当の支給だけでは、当事者を支援することに限界があることがわかった。利用者の実態は社会経済状況の大きな変化に伴って複雑化、困難化し、様々な問題を複合的に抱えるケースが多い。様々な生活上のリスクが重なって、自立することの困難性を抱えているのである。しかし、住宅手当の窓口だけでは本人の抱える諸問題を解決することができない状況があり、これでは、なかなか就労に結びつくことが難しい。したがって、練馬区、葛飾区、野洲市の事例が示しているように、窓口が多様な支援機関や庁内の関係部署と連携をとった活動が求められるだろう。

第4に、住宅手当制度利用者に対する就労支援のあり方が問われている。ヒアリング調査から、生活支援を含めた就労支援が必要であり、本人をエンパワーしていく就労支援が必要であることがわかった。

とはいえ、住宅手当制度それ自体は、画期的な制度である。それは、「離職したらすぐに生活保護へ」の流れを阻み、住宅を確保した安心できる状態で再就職（人生のやり直し）の機会が与えられるからである。しかし、制度そのものが「住宅」と「就労支援」を生活全般の中で捉え直す内容になっておらず、「住宅」と「就労」を個別に捉えている印象を与える。もともと、生活困窮者に対する支援のすべてを住宅手当制度に負わせることに無理がある。むしろ、公的機関と民間団体（NPOや社会福祉法人、不動産関係団体、家主等）とが多様なネットワークを通して連携し、生活困窮者の支援策を複合的に機能させる仕組みが必要であろう。

3. パーソナル・サポート・サービスモデル 事業の射程 (執筆：鈴木晶子委員)

パーソナル・サポート・サービスは様々な生活上の困難に直面し社会的に排除されている、あるいは排除リスクの高い人に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施するもので、2010年度から内閣府の3年間のモデル事業として実施され、2012年度で3年度目となり終了となった。現在、厚生労働省において新たな困窮者支援制度の法制化が検討されているが、その中で包括的で継続的な相談支援機能の構築が挙げられており、PS事業の取り組みと密接に関わるものとなっている。そのため、PS事業はモデル事業として終了するものの、本調査は、今後生活困窮者の相談支援機能を中心的に担うこととなる新制度への提言として、意義深いものと考えられる。

この支援の基本的な考え方は、当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策を当事者の支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する継続的なコーディネートを実施しようというものであり、こうした支援を「パーソナル・サポート・サービス」と呼び、モデル事業が実施されてきた。

報告書では、全国各地で実施されてきたパーソナル・サポート・モデル事業に共通してみられた特徴や課題について、1)縦割りにならない行政・民間の体制、2)対象者の把握と特徴、3)予算の使用用途、4)人材配置、5)事務局機能、6)地域づくり、7)事業評価の7項目で整理している。

1)「縦割りにならない行政・民間の体制」では、自治体内関係部署の連携、基礎自治体と広域自治体の役割分担と連携、そして民間団体との協働の視点の必要性が論じられた。

2)「対象者の把握と特徴」では、地域によって特徴があり、多くの機関では地域住民に開かれた窓口を設けているが、「リファー方式」をとっているところ(豊中市)もみられた。また、社会的居場所事業と組み合わせることで、相談対象者をキャッチしやすい取り組みなどが行われていることもわかった。

3)「予算」については、各地の特色を生かした柔軟

な取り組みが可能となるスキームが望ましいとする要望があった。各地域の事情を踏まえて柔軟に実施できるようにする必要があるとともに、その人によりそった効果的な支援メニューの提供が行われるよう、縦割りとならない事業スキームが求められる。そのためには、各地の状況を把握し、地域のニーズに合った事業を作り上げていくプロセスが不可欠である。

4)「人材配置」については、各地特色があった。まず専門性で言うと、対人援助ということでは特定の専門性を持たないスタッフを採用している地域も多かった。これまでの経歴としても一般企業出身者、市民活動への参加等さまざまである。また、専門性を有しているといっても、そこには、特定の資格を持つ専門職という意味合いと、資格を有しているわけではないがこれまで特定の分野の支援経験を持ちノウハウと知識を持つという意味の2つがみられた。

5)「事務局機能」では、さまざまな機能が展開されていることがわかった。まず、相談支援をどのように行っていくか各地さまざまなありかたをしており、とくに事務局のマネジメント機能が重要となっていた。また、地域とつながるさまざまな企画や努力をして、対象者の把握やネットワークづくりや地域の支援力の底上げを図っている。さらに、就労支援のセミナーを企画するなど中間的就労や雇用開拓を行う等出口戦略を考え、地域と連携していくなど就労支援の企画や運営、生活支援の具体的なメニューも検討し、提供していた。

6)「地域づくり」では、事業運営を通じて地域のネットワークをつくり、不足する資源を生み出しながら地域づくりに貢献している事例が、多くみられた。

最後に、「事業評価」である。これについては、各地のさまざまな観点から難しさが語られた。利用者数、就労率、支援成果についての評価が求められているが、数値だけでは言い表せない質的な成果についての評価をどのように行うのかなど、まだまだ検討すべき余地があることがわかった。

今後、この事業は、生活困窮者自立促進支援モデル事業において、新たな相談支援事業として生かされることになるだろう。しかし、これまでの事業では全額国庫負担で各地域の創意工夫が生かされた仕組みであった

が、今後は、限定された予算規模のなかで制度にそくした実施が求められることになる。それは全国での展開を前提とした場合やむを得ないことではあるが、とはいえ、この相談事業がうまく機能するためには、以上で明らかにしてきたように、パーソナル・サポート・モデル事業の成果をどのように生かし、また課題についてどのような新たな挑戦をしていくかが問われている。

さらに、上記で論じた求職者支援制度や住宅手当制度とのリンクをどのように進めるかも課題の一つである。

4. よりそい支援と今後の法的整備 (執筆：遠藤智子委員)

本調査研究では、新たにできあがった支援制度の検討を行ってきたが、あわせてまだ支援制度が確立していない、あるいは確立途上にある課題をとりあげた。すなわち、問題それ自体は深刻度を増しているにもかかわらず、いまだ支援策が実施されずにいるいくつかの社会的課題については、民間支援機関を中心とした「よりそい支援」が実施されている。こうした支援の実態を明らかにすることを通じて、今後の支援の法的整備に向けた課題を明らかにすることをめざした。

こうした課題を受けて、報告書では、ホームレス、DV被害者、セクシャル・マイノリティ、自死遺族、外国籍住民を対象とし、これらの人びとの支援に対応する5つの団体を調査した。また、5団体の選択は、①実際に「よりそい支援」に取り組んでいること、②法制度が整備されていない支援領域であること、③活動期間が長期間であることであった。調査のポイントは、①支援システムの不十分さを知る、②代表的な事例から、相談者の状況を知る、③求められるシステムについての展望を知ることにおいた。これらを重視した理由は、よりそい支援は、「発展途上」の支援領域、「新しい」支援領域であり、相談する当事者のニーズを知り、新たな支援システムの構築が求められる状況にあるからである。

これら5つのマイノリティ・グループの抱える課題が明らかにされた。日本社会ではさまざまなマイノリティの生きる権利が剥奪されているが、それは、日本社会が人権に対して鈍感であり、人びとの多様な生き方を認めないで

いることにある。そうした現状を変革するにあたって、当事者の顕在化と支援団体の誕生が必要であるとともに、この顕在化に向けて当事者によりそい支援が求められる。

本報告では、ホームレス、DV被害者、セクシャル・マイノリティ、外国籍住民、自死遺族の5つの領域が取り上げられたが、それぞれ固有の問題をもちながら、他方で共通した課題があることが明らかにされた。その共通した課題は、なによりも法的な支援制度の整備であり、あわせて、民間支援団体による当事者への寄りそい支援の拡充もまた不可欠である。また、支援団体においては、財政問題やスタッフ育成が課題である。また、各団体によれば、新たな支援領域の当事者は就労困難であることが多いことから、支援の出口問題として就労の場の必要性が強調された。政府は、現在、生活困窮者自立支援制度を構想しているが、このなかに「特別な配慮」の必要な当事者を組み込むことが求められている。あわせて、個々のマイノリティ・グループに対するよりそい支援を基本においた法制度の整備もまた求められている。さらに、こうしたよりそい支援は、地域社会のなかで取り組まれていることから、当該自治体との連携や協働といった視点もまた重要であろう。

(研究委員会構成)

※肩書きは研究委員会が終了した2013年3月時点

主査	福原 宏幸	大阪市立大学経済学部教授
委員	山田 育男	生活困窮者連絡協議会 世話人
	稲葉 剛	NPO 法人自立生活サポートセンター・もやい 理事長
	遠藤 智子	一般社団法人 社会的包摂サポートセンター 事務局長
	藤田 孝典	NPO 法人ほっとプラス 代表理事
	安江 鈴子	ホームレス資料センター 理事長
	鈴木 晶子	横浜パーソナル・サポート・サービス PS 事業統括
オブザーバー	伊藤 彰久	連合 生活福祉局長
	北村 祐司	労働者福祉中央協議会 事務局次長
	岡本 祥浩	中京大学総合政策学部教授
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	高原 正之	連合総研主任研究員
	城野 博	連合総研研究員